Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

CHARITABLE GAMING

(Section 3.03, 2005 Annual Report of the Auditor General of Ontario)

2nd Session, 38th Parliament
55 Elizabeth II

Library and Archives Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts
Charitable gaming (Section 3.03, 2005 Annual report of the Auditor General of Ontario)

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Jeux de bienfaisance (Rapport annuel 2005 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.03)
Also available on the Internet.
ISBN 1-4249-2471-5

1. Charitable gambling—Ontario—Evaluation. 2. Alcohol and Gaming Commission of Ontario—Evaluation. I. Title. II. Title: Jeux de bienfaisance (Rapport annuel 2005 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.03)

HV6722 C2 O56 2006 353.3'7 C2006-964027-0E

2008-03923/

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

The Honourable Michael A. Brown, MPP
Speaker of the Legislative Assembly

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

Norman Sterling, MPP
Chair

Queen's Park
November 2006

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST

2nd Session, 38th Parliament

NORMAN STERLING
Chair

ERNIE HARDEMAN
Vice-Chair

LISA MACLEOD

SHELLEY MARTEL

DEBORAH MATTHEWS

BILL MAURO

JOHN MILLOY

RICHARD PATTEN

DAVID ZIMMER

Katch Koch
Clerk of the Committee

Ray McLellan and David McIver
Research Officers

CONTENTS

PREAMBLE 1
Acknowledgements 1

1. AUDIT OBJECTIVES AND FINDINGS 1

2. COMMITTEE REQUEST FOR MINISTRY RESPONSE 2
2.1. Committee Recommendations 2

OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS 4

3. COMMISSION ROLES AND RESPONSIBILITIES 4
Ministry Response and Update 4

4. MUNICIPAL LICENSING ACTIVITIES AND BEST PRACTICES 6
Ministry Response and Update 6

5. CONTROLS OVER BREAK-OPEN TICKETS 7
Ministry Response and Update 7

6. CHARITABLE GAMING INSPECTIONS AND ENFORCEMENT 8
Ministry Response and Update 9

7. INFORMATION TECHNOLOGY PROJECT 10
Ministry Response and Update 11

NOTES 13

PREAMBLE

The Standing Committee on Public Accounts held hearings on the Auditor General's report on the Charitable Gaming activities of the Ministry of Government Services (Section 3.03 of the *2005 Annual Report*) on April 13, 2006. The Committee fully endorsed the Auditor General's findings and recommendations.

This report consists of overview information drawn from the Auditor's *2005 Annual Report*, updated information provided by the Ministry of Government Services in 2006, followed by a summary of the hearings, and as appropriate, the Committee's recommendations.

Acknowledgements

The Standing Committee on Public Accounts would like to thank the Deputy Minister, Government Services, Ministry officials and the Chief Executive Officer of the Alcohol and Gaming Commission of Ontario for their attendance at these hearings, and for providing supplementary information on a timely basis. The Committee has acknowledged the assistance provided by the Office of the Auditor General, the Clerk of the Committee, and the Research Officers from the Ontario Legislative Library's Research and Information Services at the hearings and during the subsequent deliberations.

1. AUDIT OBJECTIVES AND FINDINGS

Ontario is one of the largest charitable gaming markets in North America. The Alcohol and Gaming Commission of Ontario (AGCO or the Commission) estimates that approximately $1.6 billion was wagered in 2003 by the public on charitable gaming activities. Charitable gaming activities include bingo events, sales of break-open tickets, and local and province-wide raffles.

The Province has granted municipalities the authority to issue licences. They issue about 43,000 licences annually for smaller local lottery events or close to 95% of the charitable gaming licences issued in Ontario.

The Commission did not believe it has the legislative authority to oversee municipal licensing activities and, therefore, had not established any processes for doing so. However, the Auditor General concluded the Commission's interpretation of its legislative authority was overly narrow. Without appropriate oversight of and co-ordination with municipalities' licensing activities, the Commission has no assurance that charitable organizations are receiving the proceeds from gaming that they are entitled to and that those proceeds are being used for charitable purposes.

In addition, the Office of the Auditor General noted several areas where the Commission-delivered regulatory activities required strengthening.

- The Commission has generally established good registration requirements to assess the character, financial history, and competence of the key players in the charitable gaming industry. However, it did not ensure that these requirements were consistently met, nor did it periodically verify whether registrants adhered to the terms and conditions of registration.
- Procedures were often not followed with respect to assessing an organization's eligibility for a licence, ensuring that lottery proceeds were used for approved charitable purposes, and verifying that required terms and conditions of a licence were met. New licences were still provided to organizations for subsequent lottery events without evidence of any follow-up on missing documents.
- The Commission had not established formal policies for inspections and enforcement such as using a risk-based approach to inspections.
- In 1997, Management Board provided funding to strengthen controls and ongoing funding to hire six staff to monitor and audit the production and distribution of break-open tickets. However, many of the key controls and the six dedicated staff approved were never put in place.

The Office of the Auditor General also recommended ensuring that the Commission follows prudent project management practices, including the requirements of the Management Board directives governing information technology projects and use of consultants. In addition, it was recommended that the Commission develop more comprehensive indicators for measuring and reporting on its performance with respect to charitable gaming and include municipalities' contribution to regulating gaming.

2. Committee Request for Ministry Response

The Committee requests that the Ministry of Government Services provide the Committee Clerk with a written response within 120 calendar days of the tabling of this report with the Speaker of the Legislative Assembly, unless otherwise specified in a recommendation.

2.1. Committee Recommendations

1. The Alcohol and Gaming Commission of Ontario should expedite its review of the Order in Council and recommend, if necessary, that changes be made to the Order in Council to ensure the Commission has the authority to oversee municipal licensing activities.

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 30 days of the date of tabling this report in the Legislature.

2. The Alcohol and Gaming Commission of Ontario report to the Standing Committee on Public Accounts on the establishment of annual targets for the number of training sessions and steps taken to conduct a periodic user satisfaction survey to gauge the effectiveness of the support activities being provided.

3 .The Alcohol and Gaming Commission of Ontario report to the Standing Committee on Public Accounts on the Commission's development of a compliance strategy with an implementation timetable to assist municipalities in overseeing charitable gaming activities.

4. The Alcohol and Gaming Commission of Ontario report to the Standing Committee on Public Accounts whether break-open ticket manufacturers have provided the required audit and internal control assurances.

5. The Alcohol and Gaming Commission of Ontario implement a risk-based inspection strategy within the next six months and provide the Standing Committee on Public Accounts with a progress report on the status of the implementation of this strategy.

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within six months of the date of tabling this report in the Legislature.

6. The Alcohol and Gaming Commission of Ontario report to the Standing Committee on Public Accounts with a progress report on the replacement of its legacy information systems with a new fully integrated information system. The following information is required in this regard:

- **the project's business case, including total estimated project costs and timelines through to completion;**
- **current status of the project; and**
- **confirmation of compliance with the requirements of Management Board's directives and guidelines.**

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 30 days of the date of tabling this report in the Legislature.

OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS

3. COMMISSION ROLES AND RESPONSIBILITIES

The Province and municipalities are partners in licensing charitable gaming activities. However, the Commission believed that, beyond establishing the terms and conditions of licensing and providing municipalities with directions, it had no obligation and legislative authority to oversee municipal lottery licensing programs.

The Auditor believed this interpretation of the Commission's legislative authority is overly narrow. Municipalities issue close to 95% of gaming licences. Without appropriate oversight of and co-ordination with their licensing activities, the Commission cannot effectively fulfill its mandate.

The Minister of Government Services is ultimately accountable for the administration of gaming legislation and for the Commission. The Commission provides a critical link in helping the Minister fulfill his/her mandate. The governing Order-in-Council provides the Commission with substantial authority for ensuring that all gaming licences meet minimum standards. It does not limit the Commission in its ability to oversee and to request information pertaining to municipalities' licensing operations. Given that the Commission establishes policies and procedures, it has the authority to ensure that those policies and procedures are being adhered to.

Ministry Response and Update

The Commission reported that it is guided by its interpretation of Order-in-Council 2688/93, as amended, in its relationship with municipalities. This interpretation is one that leaves a margin for municipal councils' autonomy and decision-making. The AGCO is currently working on defining appropriate roles between itself and municipalities via a review of the existing Order-in-Council. The review is to be conducted between now and the end of fiscal 2006/07.

Committee Hearings

In November 2004, the AGCO initiated a complete review of the regulatory framework with a view to modernize the charitable gaming industry. One of the Commission's goals was to reduce the regulatory burden on charities while maintaining high standards of accountability, honesty and integrity. It was seen as important to ensure that charity volunteers could meet any administrative or reporting requirements the Commission would impose.[1]

The Ministry noted that the AGCO's interpretation of its role with municipalities is in keeping with the government's vision vis-à-vis municipalities, which is "to delegate authority while retaining a failsafe role."[2] The Deputy Minister acknowledged that the current Order-in-Council requires revision in order to facilitate such a delegation of authority.

The Ministry indicated that the terms of reference for the review of the existing Order-in-Council is quite general in nature, but it is intended to respond to each of the recommendations of the Auditor General with respect to municipal oversight.[3]

The Ministry also noted that while the current Order-in-Council allows the AGCO to prescribe the form of certain licensing documents that municipalities use, it does not set up a regulatory regime between the AGCO and the municipality like that in the *Consumer Protection Act*. For example, there are no investigative powers provided to Commission authorities, and they do not have the ability to require the production of books and records from municipalities without a search warrant. The review of the Order-in-Council is going to have to look at the advice and the recommendations of the Auditor General, and the extent to which municipalities have control within their own operations that would go to that direction.

Ensuring that municipalities enforce the licensing regime would require additional powers in the Order-in-Council. Whether the Commission could supply investigative authorities in order to require the production of books and records in an Order-in-Council is not certain. Such a change may require an amendment to the *Gaming Control Act*. This concern could also apply to the ability to suspend or revoke a municipality's authority to issue a licence.[4]The Ministry noted that the broader policy question is to what extent the Commission can rely on the checks and balances that are supplied in the *Municipal Act* and in municipal legislation.

Committee Recommendation

The Committee emphasized the importance of clarifying the roles and responsibilities between the AGCO and municipalities. Furthermore, the Committee concluded that the AGCO should have oversight responsibilities over municipal licensing activities, and is of the opinion that the resolution of this matter is a priority.

The Committee therefore recommends that:

> **1. The Alcohol and Gaming Commission of Ontario should expedite its review of the Order in Council and recommend, if necessary, that changes be made to the Order in Council to ensure the Commission has the authority to oversee municipal licensing activities.**
>
> **The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 30 days of the date of tabling this report in the Legislature.**

4. Municipal Licensing Activities and Best Practices

Municipal licensing operations varied significantly with regard to the training provided to charitable organizations, procedures for verification of proceeds, and inspection and enforcement activities. The licensing policies and procedures provided to municipalities were outdated.

Ministry Response and Update

The Commission has taken several steps to improve its support for municipal licensing activities, including:

- establishing strategic working groups for the bingo and break-open ticket sectors of the charitable gaming market (the strategic working groups include representation from municipalities through the Association of Municipal Managers, Clerks and Treasurers of Ontario (AMCTO));
- releasing a revised Lottery Licensing Policy Manual in May 2005 that includes all changes in policy to early 2005 (a series of seminars have been scheduled in co-operation with AMCTO for municipal licensing officers);
- providing ongoing training on topics specified by individual municipalities or groups of municipalities; and
- providing ongoing assistance by telephone on a day-to-day basis.

Committee Hearings

The Commission indicated that it has updated the lottery policy manual. The manual serves as a guide for municipal councils on how to assess the eligibility of a charity, what is an appropriate use of proceeds and what kind of processes should be put in place when issuing a lottery licence.[5]

The Commission conducted 10 extensive training sessions with AMCTO and it received feedback rating the seminar.[6] The sessions, which began in September 2005, provided information on the Commission's modernization initiatives and served as a forum for the AGCO to address a number of the Auditor's recommendations. It reiterated the need for municipalities to verify the validity of registrations for service providers being used by charitable licensees. The Commission noted that over 65% of municipalities attended a recent training session.

The Commission also conducts one-on-one training sessions with municipalities and charities. It conducted about 32 of these between 2004 and April 2006. In 2005, it conducted 10 of the larger training sessions plus eight individual sessions to explain roles and responsibilities. The Commission is in the process of developing a compliance strategy to assist municipalities.[7] It met with the AMCTO in January 2006 to discuss different ways of further reaching out to municipalities and providing them with the information they need.

Committee Recommendations

The Committee would like the Commission to lend municipalities as much support as possible so that they may effectively oversee charitable gaming activities within their respective jurisdictions.

The Committee therefore recommends that:

2. The Alcohol and Gaming Commission of Ontario report to the Standing Committee on Public Accounts on the establishment of annual targets for the number of training sessions and steps taken to conduct a periodic user satisfaction survey to gauge the effectiveness of the support activities being provided.

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.

3 .The Alcohol and Gaming Commission of Ontario report to the Standing Committee on Public Accounts on the Commission's development of a compliance strategy with an implementation timetable to assist municipalities in overseeing charitable gaming activities.

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.

5. Controls over Break-open Tickets

In 1997, Management Board approved new controls over the production and distribution of break-open tickets. At the time, there were concerns regarding fraudulent activities. Approval was also received to establish a team of Commission staff to negotiate and manage contracts with, monitor the performance of, and audit the functions contracted to break-open tickets suppliers.

In November 1997, the Gaming Control Commission implemented the first of the new controls. However, the remaining key controls were not implemented, the approved dedicated staff were never put in place and procedures for monitoring break-open ticket production and sales were not established.

Ministry Response and Update

The Commission supports the Auditor's recommendation to improve controls over break-open tickets and has already initiated a review of options. The AGCO has prepared an options paper on the development of a central tracking system for break-open tickets as part of a broader strategy to control break open ticket sales.

Committee Hearings

There is clear oversight responsibility and legislative accountability for the commercial sector under the *Gaming Control Act*. The manufacturer, the distributor, and the seller of break-open tickets are all regulated under this Act; however, it does not apply to municipalities. The Commission does not register charities under the *Gaming Control Act*, although it registers the commercial private sector operators.[8]

The AGCO changed the nature of its relationship with break-open ticket manufacturers in May 2005 by imposing terms and conditions on their licences. Two of the requirements are an audit requirement and the introduction of control objectives. The AGCO set five broad control objectives over the production of the tickets including how the tickets are stored and the internal practices of the manufacturing plant.[9] Manufacturers are now required to show the Commission how they are meeting control objectives through an independent assessment.

Committee Recommendation

The Committee therefore recommends that:

> **4. The Alcohol and Gaming Commission of Ontario report to the Standing Committee on Public Accounts whether break-open ticket manufacturers have provided the required audit and internal control assurances.**
>
> **The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.**

6. Charitable Gaming Inspections and Enforcement

The Commission did not have formal policies for managing charitable gaming inspection activities. Therefore little direction was available to OPP officers and liquor licence inspectors on the objectives, parameters and procedures for inspections. According to the Auditor, improvements could include the following:

- Liquor licence inspectors inspected break-open ticket sellers on their own initiative and had quotas of only two inspections per month. The Commission had not worked with the OPP to develop a consistent approach for bingo inspections.
- Inspections of break-open ticket sellers by inspectors during fiscal 2004/05 identified a non-compliance rate of about 60%. Common violations included financial records not being kept, winning tickets not defaced to prevent their reuse, and the tickets available for sale not corresponding to the licence issued.
- Inspections of bingo operators and break-open ticket sellers do not include reviewing accounting records to ensure that all sales and ticket inventories

were accounted for and that sellers' commissions were within prescribed maximums.

- No inspection programs or audits are established for the two bingo paper and break-open ticket print manufacturers and break-open ticket agents.

Municipalities play a key role in monitoring charitable organizations through the licensing process. However, the Commission did not provide municipalities with feedback on its inspections. Such information would help municipalities decide in the issuing of a licence and in monitoring gaming equipment and services suppliers.

Ministry Response and Update

The AGCO has developed a corporate risk-based inspection strategy. Beginning in April 2006, it is being implemented in stages. In addition, information sharing between municipalities and the AGCO is being addressed with ongoing consultations as part of the Modernization of Charitable Gaming project.

The Commission's inspections and enforcement organizational structure was reviewed in the winter of 2004-05, and a new organizational structure was put in place in June 2005 to address issues with respect to the Commission's mandate.

The Commission indicated that it will continue to build on its risk-based enforcement and inspection strategy, not only within charitable gaming, but also within liquor enforcement and commercial gaming. The Auditor General's recommendations are considered as part of the implementation of the new organizational structure and development of an enforcement and inspection strategy.

Committee Hearings

The Commission investigated 25 complaints of misuse of lottery funds between 2004 and April 2006. Generally, most of the investigations in charitable gaming relate to a charity misusing funds or misappropriating funds. These incidents are generally investigated by the municipality. Many of the larger municipalities conduct their own investigations, but some of the smaller municipalities, particularly if it involves a potential criminal offence, have asked the AGCO to intervene and assist them.[10]

The Commission has six lottery licensing officers and a manager. From an inspection and investigation perspective, that responsibility is shared between the liquor side of the Commission and the charitable gaming side. Many of the Commission's liquor inspectors take up enforcement – there are about 10 to 14 individuals on enforcement and six on licensing.[11]

The Commission looks at risk from a corporate perspective, and then focuses on each one of its business lines. There are no public safety issues with charitable gaming. If a liquor inspector visits a municipality, public safety in bars is paramount and will take a higher priority than the inspection of a break-open

ticket seller. The deployment of resources is based on corporate risks, with public safety at the forefront of priorities. Charitable gaming inspections are done where possible.[12]

The Commission tries to balance accountability, oversight, and the operating needs of charities. Some charities, because they are accountable under the *Charities Accounting Act* and Revenue Canada, may not have to produce onerous documents because of these other oversight bodies.[13] Also, the Commission is assessing whether it should require compliance reports only and reduce the paperwork from charities that raise under $10,000 a year because the overall risk in these cases is lower. It could then focus on charities that make $100,000 or more. The AGCO is currently discussing this issue with charities and municipalities.[14]

Committee Recommendation

The Committee concluded that the establishment of a risk-based inspection strategy should be a priority to ensure the integrity of the charitable gaming industry.

The Committee therefore recommends that:

> **5. The Alcohol and Gaming Commission of Ontario implement a risk-based inspection strategy within the next six months and provide the Standing Committee on Public Accounts with a progress report on the status of the implementation of this strategy.**
>
> **The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within six months of the date of tabling this report in the Legislature.**

7. Information Technology Project

The Commission concluded that the two computer systems it uses for licensing and registration should be replaced. Since 2003, the Commission has been planning an integrated licensing and registration system. In January 2005, the Commission initiated a project to replace the lottery licensing system.

There was no business case established for the project that would meet Management Board directives. Specifically, reviewed project documents did not address:

- total one-time costs and ongoing costs of maintenance of the new system;
- risk assessment to explain project exposure to disruption or reduction in services to the public and to cost overruns; and
- project benefits quantified in monetary and non-monetary terms.

In addition, there were several concerns regarding the ongoing management of the project. Project weekly progress reports indicated that project scope, costs, schedule, and changes were all on target. However, these reports did not specify target completion dates or costs for each implementation phase. Contrary to directive requirements, there was no internal auditor for the project. The use of a consultant on this project did not conform to government policies and practices and to the Management Board Procurement Directive for Consulting Services. The Auditor noted the following:

- The consultant was selected from an internal vendor-of-record arrangement established by the Commission in October 2003. One contract — for a fixed price of $60,000 — had been signed for this assignment. The consultant was paid a total of $286,000.
- The consultant still had unfinished work at the time of the last invoice. It seems that the consultant was fully paid before key deliverables were received, contrary to payment practices required by the directive.
- The consultant invoices did not provide a breakdown of names and hourly rates of the employees performing the service and details of the work performed relative to the hours spent. The rates charged by the consultant did not accord with the rates authorized in the October 2003 agreement. For instance, an hourly rate of $440 was charged for one employee when the authorized rate was $375 per hour, resulting in an overpayment of $3,120.

Ministry Response and Update

The decision to replace the lottery licensing system was made by senior management after two years of study and review. At the time of this particular information technology project, the limited internal audit resources were focused on projects that were deemed to be of higher risk. While senior management was satisfied that the various documents and analysis provided a comprehensive assessment for the decision on a replacement, it acknowledges that the process did not conform to the requirements of Management Board of Cabinet's directives and that controls need to be strengthened for consulting engagements.

Senior management will invite internal audit at appropriate points in projects and will ensure that, in future, a process that follows directive requirements will be used for all information technology projects and the use of consultants.

Committee Hearings

The AGCO reiterated that the Commission has "established terms of reference with ministry internal audit to . . . ensure compliance with government directives."[13]

The Commission explained that it had three legacy systems: one for liquor registration, one for gaming registration and one for lottery licensing. It noted that the three computer systems had relatively old infrastructures and could not be integrated. Portions of the lottery system database had been corrupted and it could

not be repaired. The Commission decided that it had to invest immediately in one comprehensive system that could deal with all three lines of business.[16]

The consultant was directed to develop a system with sufficient flexibility, that met government standards and that could be built upon later including the addition of the satellite pieces of gaming and liquor.[17]

The Commission noted that while it is true that it did pay the higher rate to the consultant ($440 versus $375), the overall amount of hours that were allocated to design this project were higher than those actually paid. The consultants put in $292,000 worth of work, because it used more of the more senior consultants and less of the less experienced and the lower-paid consultants. The Commission was billed $286,000 and thus concluded that overall there was value for money.[18]

In July of 2005, the Ministry of Government Services released a report on large-scale IT projects. All 16 recommendations contained in that report are to be implemented in 2006. They include better front-end planning; better "gating" in an IT project, where opportunities to pause and reflect on progress of a particular project are built in; score cards to evaluate value for money throughout the project, not just at the end of a project so as to evaluate deliverables so that there is a chance to calibrate and recalibrate the management of a project.[19] The Ministry's audit committee has been made aware of current IT projects and internal audit is engaged in them.[20]

Committee Recommendation

The Committee therefore recommends that:

6. The Alcohol and Gaming Commission of Ontario report to the Standing Committee on Public Accounts with a progress report on the replacement of its legacy information systems with a new fully integrated information system. The following information is required in this regard:

- **the project's business case, including total estimated project costs and timelines through to completion;**
- **current status of the project; and**
- **confirmation of compliance with the requirements of Management Board's directives and guidelines.**

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 30 days of the date of tabling this report in the Legislature.

NOTES

[1] Legislative Assembly of Ontario, *Official Report of Debates*, Hansard, Standing Committee on Public Accounts, 38th Parliament, 2nd Session, 13 April 2006, P-109.
[2] Ibid., P-108.
[3] Ibid., P-116.
[4] Ibid., P-116.
[5] Ibid., P-112.
[6] Ibid.
[7] Ibid.
[8] Ibid., P-117.
[9] Ibid., P-124.
[10] Ibid., P-119.
[11] Ibid., P-115.
[12] Ibid., P-118.
[13] Ibid., P-119.
[14] Ibid.
[15] Ibid., P-109.
[16] Ibid., P-121.
[17] Ibid.
[18] Ibid.
[19] Ibid., P-122.
[20] Ibid.

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

JEUX DE BIENFAISANCE

(Rapport annuel 2005 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.03)

2e session, 38e législature
55 Elizabeth II

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque et Archives Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des comptes publics
Jeux de bienfaisance (Rapport annuel 2005 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.03)

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Charitable gaming (Section 3.03, 2005 Annual report of the Auditor General of Ontario)
Également disponible sur l'Internet.
ISBN 1-4249-2471-5

1. Jeux de hazard de bienfaisance—Ontario—Évaluation. 2. Commission des alcools et des jeux de l'Ontario—Évaluation. I. Titre. II. Titre: Charitable gaming (Section 3.03, 2005 Annual report of the Auditor General of Ontario)

HV6722 C2 O56 2006 353.3'7 C2006-964027-0F

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

L'honorable Michael A. Brown
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le Président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et le confie à l'Assemblée.

Le président du comité,

Norman Sterling

Queen's Park
Novembre 2006

COMPOSITION DU

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

2e Session, 38e Législature

NORMAN STERLING
Président

ERNIE HARDEMAN
Vice-président

LISA MACLEOD

SHELLEY MARTEL

DEBORAH MATTHEWS

BILL MAURO

JOHN MILLOY

RICHARD PATTEN

DAVID ZIMMER

Katch Koch
Greffier du comité

Ray McLellan and David McIver
Recherchistes

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE 1
Remerciements 1
1. OBJECTIFS DE LA VÉRIFICATION ET CONSTATATIONS 1
2. DEMANDE DE RÉPONSE 2
2.1. Recommandations du Comité 2
OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS 4
3. RÔLES ET RESPONSABILITÉS DE LA COMMISSION 4
Réponse du ministère et mise à jour 4
4. ACTIVITÉS ET PRATIQUES EXEMPLAIRES DES MUNICIPALITÉS EN MATIÈRE DE DÉLIVRANCE DE LICENCES 6
Réponse du ministère et mise à jour 6
5. CONTRÔLE DES BILLETS À FENÊTRES 7
Réponse du ministère et mise à jour 8
6. INSPECTIONS ET MESURES DE MISE EN APPLICATION VISANT LES JEUX DE BIENFAISANCE 8
Réponse du ministère et mise à jour 9
7. PROJET LIÉ AUX TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION 11
Réponse du ministère et mise à jour 12
NOTES 14

PRÉAMBULE

Le 13 avril 2006, le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences concernant le rapport du vérificateur général sur les activités du ministère des Services gouvernementaux qui ont trait aux jeux de hasard à des fins charitables ou jeux de bienfaisance (section 3.03 du Rapport annuel 2005). Le Comité a souscrit sans réserve aux constatations et recommandations formulées dans le rapport.

Le présent rapport résume l'information contenue dans le rapport du vérificateur général et fait état des mises à jour fournies par le ministre des Services gouvernementaux en 2006; on y trouve également un aperçu des audiences et, s'il y a lieu, les recommandations du Comité.

Remerciements

Le Comité permanent des comptes publics tient à remercier le sous-ministre des Services gouvernementaux, les fonctionnaires du ministère ainsi que le directeur général de la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario pour leur présence aux audiences et pour l'information complémentaire qu'ils lui ont communiquée en temps voulu. Il a remercié le Bureau du vérificateur général (le *vérificateur*), le greffier du Comité et les recherchistes de la Direction des services de recherches et d'information de la Bibliothèque de l'Assemblée législative de l'Ontario pour leur aide durant les audiences et les délibérations subséquentes.

1. OBJECTIFS DE LA VÉRIFICATION ET CONSTATATIONS

Le marché ontarien des jeux de bienfaisance est l'un des plus importants en Amérique du Nord. La Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (la *Commission*) estime à 1,6 milliard de dollars les mises du public dans le cadre d'activités charitables pour l'année 2003. Ces activités incluent les bingos, la vente de billets à fenêtres ainsi que les loteries locales et provinciales.

La province a autorisé les municipalités à délivrer elles-mêmes les licences visant les petites loteries locales. Elles en délivrent environ 43 000 par année, ce qui représente près de 95 % de toutes les licences pour jeux de bienfaisance délivrées en Ontario.

La Commission ne se croyant pas habilitée à superviser la délivrance des licences par les municipalités, elle n'a mis en place aucun mécanisme de supervision des activités municipales. Le vérificateur a cependant conclu que la Commission avait interprété trop étroitement ses autorisations légales. Sans supervision ni coordination des activités municipales, elle ne peut avoir la certitude que le produit des jeux revient de fait aux organismes de bienfaisance et sert à des fins charitables.

Le vérificateur a en outre relevé plusieurs aspects réglementaires que la Commission devrait renforcer.

- La Commission a fixé de bonnes exigences d'inscription, qui permettent généralement d'évaluer la moralité, les antécédents financiers et la compétence des principaux intervenants de l'industrie. Cependant, elle ne vérifie pas le respect systématique de ces exigences et ne contrôle pas non plus périodiquement la conformité des inscrits aux conditions d'inscription.
- Il y a de fréquents manquements aux procédures pour ce qui est d'évaluer l'admissibilité des organismes demandant une licence, de confirmer l'utilisation du produit des loteries aux fins de bienfaisance approuvées et de vérifier la conformité aux conditions des licences. On continue de délivrer des licences à des organismes pour des activités subséquentes sans suivi apparent en cas de documents manquants.
- La Commission n'a pas de politique officielle d'inspection et de mise en application, par exemple un programme d'inspection fondé sur les risques.
- En 1997, le Conseil de gestion a alloué des fonds pour le renforcement des mécanismes de contrôle et approuvé un financement permanent afin de permettre à la Commission d'embaucher six personnes. Celles-ci devaient contrôler et vérifier la production et la distribution des billets à fenêtres. Cependant, nombre des mécanismes de contrôle essentiels n'ont toujours pas été mis en place et les ressources humaines approuvées n'ont jamais été recrutées.

Le Bureau du vérificateur général a en outre recommandé de veiller à ce que la Commission utilise des pratiques prudentes de gestion de projets, y compris à ce qu'elle observe les directives du Conseil de gestion relativement aux projets liés aux technologies de l'information ou faisant appel à des experts-conseils. Il a aussi recommandé que la Commission se dote d'indicateurs plus complets pour la mesure de son rendement en matière de réglementation des jeux de bienfaisance et la reddition de comptes sur ce rendement, y compris la contribution des municipalités.

2. DEMANDE DE RÉPONSE

Sauf indication contraire dans les recommandations, le ministère des Services gouvernementaux est prié de transmette par écrit au greffier du Comité sa réponse au présent rapport dans les 120 jours civils suivant le dépôt du rapport devant le président de l'Assemblée législative de l'Ontario.

2.1. Recommandations du Comité

1. Que la Commission accélère son examen du décret et recommande s'il y a lieu la modification de ce décret afin d'être habilitée à superviser la délivrance de licences par les municipalités.

Le Comité demande qu'une réponse écrite à cette recommandation soit transmise à son greffier dans les 30 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

2. Que la Commission rende compte au Comité permanent des comptes publics de l'établissement d'objectifs annuels concernant le nombre de séances de formation ainsi que des mesures prises en vue de sonder périodiquement les usagers pour vérifier leur satisfaction au regard de l'efficacité des activités de soutien offertes.

3. Que la Commission rende compte au Comité permanent des comptes publics de l'élaboration d'une stratégie de vérification de la conformité, laquelle inclura un calendrier de mise en œuvre, pour aider les municipalités à superviser les jeux de bienfaisance.

4. Que la Commission fasse savoir au Comité permanent des comptes publics si, oui ou non, les fabricants de billets à fenêtres ont satisfait aux exigences de vérification et de contrôle interne.

5. Que la Commission adopte une stratégie d'inspection fondée sur les risques dans un délai de six mois et soumette au Comité permanent des comptes publics un rapport d'étape sur la mise en œuvre de cette stratégie.

Le Comité demande qu'une réponse écrite à cette recommandation soit transmise à son greffier dans les six mois suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

6. Que la Commission soumette au Comité permanent des comptes publics un rapport sur le remplacement de ses vieux systèmes d'information par un système pleinement intégré. Le Comité aura besoin des renseignements suivants à ce sujet :

- **l'analyse de rentabilisation du projet de remplacement, y compris la projection des coûts totaux et le calendrier complet du projet;**
- **l'état d'avancement du projet;**
- **une confirmation de la conformité aux directives et lignes directrices du Conseil de gestion.**

Le Comité demande qu'une réponse écrite à cette recommandation soit transmise au greffier du Comité dans les 30 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

3. RÔLES ET RESPONSABILITÉS DE LA COMMISSION

La province et les municipalités sont des partenaires en ce qui a trait à la délivrance de licences pour les jeux de bienfaisance. Cependant, la Commission a jusqu'ici considéré que, outre fixer les conditions de délivrance et transmettre ses orientations générales aux municipalités, elle n'avait ni le devoir ni le pouvoir de superviser les programmes municipaux d'approbation des loteries de bienfaisance.

Le vérificateur juge que la Commission interprète de manière trop étroite ses autorisations légales. Les municipalités délivrent près de 95 % des licences de jeu. Sans supervision et coordination adéquates de leurs activités dans ce domaine, la Commission ne peut s'acquitter efficacement de son mandat.

En bout de ligne, le ministre des Services gouvernementaux est responsable de l'administration de la législation relative aux jeux et de la Commission. Cette dernière joue un rôle vital puisqu'elle aide le ministre à s'acquitter de son mandat. Le décret habilite la Commission à s'assurer que toutes les licences délivrées respectent les normes minimales. Il ne limite aucunement ses pouvoirs de supervision en la matière ou son droit d'exiger des renseignements sur les opérations municipales de délivrance de licences. Considérant que la Commission établit les politiques et procédures, elle a forcément le pouvoir de vérifier la conformité à ces politiques et procédures.

Réponse du ministère et mise à jour

La Commission a indiqué que la relation qu'elle entretient avec les municipalités se fonde sur son interprétation du décret 2688/93, dans sa forme modifiée. Cette interprétation laisse une certaine autonomie et un certain pouvoir décisionnel aux conseils municipaux. La Commission travaille actuellement, par une étude du décret, à clarifier ses rôles et ceux des municipalités. L'étude devrait être achevée d'ici la fin de l'exercice 2006-2007.

Audiences du Comité

En novembre 2004, la Commission a entrepris un examen complet du cadre réglementaire des jeux de bienfaisance en vue de le moderniser. L'un de ses objectifs était de réduire le fardeau des organismes de bienfaisance tout en maintenant un haut niveau de responsabilité, d'honnêteté et d'intégrité. On jugeait primordial que, quelles que soient les exigences administratives et redditionnelles imposées par la Commission, les bénévoles des organismes de bienfaisance puissent y satisfaire[1].

Le ministère a noté que, en ce qui concerne le rôle des municipalités, l'interprétation de la Commission est conforme à la vision du gouvernement, qui est de déléguer, tout en se gardant une fonction de sauvegarde[2]. Le sous-ministre est conscient qu'il conviendrait de réviser le décret pour faciliter une telle délégation de pouvoirs.

Le ministère a indiqué que les paramètres de l'examen du décret existant étaient de nature plutôt générale, tout en ayant pour but d'offrir une réponse à chacune des recommandations du vérificateur en ce qui a trait à la supervision des activités municipales[3].

Le ministère a en outre soulignée que, si le décret permet effectivement à la Commission de prescrire la forme de certains des documents utilisés par les municipalités aux fins de délivrance des licences, il n'établit pas entre la Commission et les municipalités un régime de réglementation comparable à celui qui découle de la *Loi sur la protection du consommateur*. Par exemple, la Commission n'a pas de pouvoirs d'enquête et ne peut pas obliger les municipalités à lui présenter leurs registres et dossiers sans mandat de perquisition. La révision du décret devra prendre en considération les conseils et recommandations du vérificateur, ainsi que le niveau de contrôle exercé par les municipalités en ce sens, dans le cadre de leurs propres opérations.

Il faudrait que le décret confère à la Commission des pouvoirs additionnels afin de donner à celle-ci les moyens de contrôler l'application de la réglementation par les municipalités. Il n'est toutefois pas certain que l'on pourrait conférer par décret à la Commission un pouvoir d'enquête suffisant pour obliger les municipalités à lui donner accès à leurs registres et dossiers. Il pourrait être nécessaire pour cela de modifier la *Loi sur la réglementation des jeux*. La même difficulté risque de survenir pour ce qui est de suspendre ou de révoquer les pouvoirs municipaux de délivrance de licences[4]. Le ministre a soulevé à cet égard une question de principe plus vaste, à savoir dans quelle mesure la Commission peut-elle se fier aux freins et contrepoids créés par la *Loi sur les municipalités* et les autres lois ou règlements concernant les municipalités.

Recommandation du Comité

Le Comité a souligné l'importance de clarifier les responsabilités et rôles respectifs de la Commission et des municipalités. Il a en outre conclut que la Commission devrait avoir un pouvoir de supervision sur les activités municipales de délivrance de licences et considère ce point une priorité.

Par conséquent, le Comité recommande :

> **1. Que la Commission accélère son examen du décret et recommande s'il y a lieu la modification de ce décret afin d'être habilitée à superviser la délivrance de licences par les municipalités.**
>
> **Le Comité demande qu'une réponse écrite à cette recommandation soit transmise à son greffier dans les 30 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.**

4. ACTIVITÉS ET PRATIQUES EXEMPLAIRES DES MUNICIPALITÉS EN MATIÈRE DE DÉLIVRANCE DE LICENCES

On a constaté des écarts important d'une municipalité à l'autre en ce qui concerne la formation offerte aux organismes de bienfaisance, les procédures de vérification du profit des jeux, les inspections et les mesures d'application. Les municipalités n'avaient pas d'information à jour sur les politiques et procédures de délivrance des licences.

Réponse du ministère et mise à jour

La Commission a pris plusieurs mesures afin d'améliorer son soutien aux activités municipales de délivrance de licences, par exemple :

- Elle a mis sur pied des groupes de travail stratégiques pour deux segments — les bingos et les billets à fenêtres (les municipalités y sont représentées par le biais de l'Association of Municipal Managers, Clerks and Treasurers of Ontario [AMCTO]);
- Elle a publié en mai 2005 un nouveau manuel sur la politique de délivrance de licences pour les loteries, lequel inclus tous les changements apportés à la politique jusqu'au début de 2005 (en collaboration avec l'AMCTO, elle a organisé une série de séminaires pour les agents municipaux de délivrance des licences);
- Elle offre régulièrement de la formation sur des sujets suggérés par les municipalités individuelles ou des groupes de municipalités;
- Elle a mis en place un service permanent de dépannage par téléphone.

Audiences du Comité

La Commission a indiqué avoir mis à jour son manuel sur la politique relative aux loteries. Les municipalités se fondent sur ce manuel pour évaluer l'admissibilité d'un organisme de charité, établir quelles sont les utilisations acceptables du produit des loteries et déterminer le genre de procédures à mettre en place quand est délivrée une licence de loterie[5].

La Commission a présenté dix séances de formation approfondie de concert avec l'AMCTO, séances sur lesquelles elle a reçu une rétroaction[6]. Commencées en septembre 2005, les séances ont fourni aux participants de l'information sur les efforts de modernisation de la Commission et permis à l'AMCTO d'aborder un certain nombre des recommandations du vérificateur. Elles ont rappelé aux municipalités la nécessité de vérifier qu'était bien valide l'inscription des fournisseurs de services utilisés par les organismes de bienfaisance titulaires d'une licence. La Commission a noté que plus de 65 % des municipalités avaient suivi l'une des récentes séances de formation.

La Commission offre aussi des séances de formation individualisées aux municipalités et organismes de bienfaisance. Elle a présenté 32 séances de ce genre entre 2004 et avril 2006. En 2005, elle a présenté dix séances de formation collectives et huit séances individualisées sur les rôles et les responsabilités. La

Commission travaille actuellement à élaborer une stratégie de conformité pour aider les municipalités[7]. En janvier 2006, elle a rencontré l'AMCTO afin de discuter des moyens à prendre pour renforcer son rapport avec les municipalités et s'assurer qu'elles reçoivent l'information dont elles ont besoin.

Recommandations du Comité

Le Comité souhaite que la Commission offre aux municipalités le plus de soutien possible, de sorte que celles-ci puissent efficacement contrôler les jeux de bienfaisance sur leur territoire respectif.

Par conséquent, le Comité recommande :

2. Que la Commission rende compte au Comité permanent des comptes publics de l'établissement d'objectifs annuels concernant le nombre de séances de formation ainsi que des mesures prises en vue de sonder périodiquement les usagers pour vérifier leur satisfaction au regard de l'efficacité des activités de soutien offertes.

Le Comité demande qu'une réponse écrite à cette recommandation soit transmise à son greffier dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

3. Que la Commission rende compte au Comité permanent des comptes publics de l'élaboration d'une stratégie de vérification de la conformité, laquelle inclura un calendrier de mise en œuvre, pour aider les municipalités à superviser les jeux de bienfaisance.

Le Comité demande qu'une réponse écrite à cette recommandation soit transmise à son greffier dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

5. Contrôle des billets à fenêtres

En 1997, le Conseil de gestion a approuvé la mise en place de nouveaux mécanismes de contrôle en ce qui concerne la production et la distribution des billets à fenêtres. Cette mesure découlait d'inquiétudes dues à des activités frauduleuses. Le Conseil a également approuvé la création d'une équipe, au sein de la Commission, qui aurait pour mandat de négocier et gérer les contrats avec les fournisseurs de billets à fenêtres, de surveiller leur rendement ainsi que de soumettre les fonctions sous contrat à des vérifications.

En novembre 1997, la Commission a mis en œuvre le premier de ces nouveaux mécanismes. Les autres n'ont toutefois pas encore été implantés; la Commission n'a toujours pas nommé le personnel approuvé spécifiquement à cette fin et n'a toujours

pas de procédures pour la surveillance de la production et des ventes de billets à fenêtres.

Réponse du ministère et mise à jour

La Commission est d'accord avec la recommandation du vérificateur concernant la nécessité de resserrer le contrôle des billets à fenêtres et a déjà entrepris d'examiner ses options en la matière. Elle a rédigé un document de travail examinant la faisabilité d'un système centralisé de suivi des billets, système qui s'insérerait dans une stratégie générale de surveillance des ventes de billets à fenêtres.

Audiences du Comité

La *Loi sur la réglementation des jeux* établit clairement les responsabilités de supervision et les obligations législatives du secteur commercial. Tous les fabricants, distributeurs et vendeurs de billets à fenêtres sont assujettis à cette loi, qui ne s'applique toutefois pas aux municipalités. La Commission n'inscrit pas les organismes de bienfaisance aux termes de la *Loi sur la réglementation des jeux*, seulement les exploitants commerciaux du secteur privé[8].

La Commission a modifié la nature de ses rapports avec les fabricants de billets à fenêtres en mai 2005, c'est-à-dire qu'elle a ajouté des conditions à leurs licences. Ces conditions incluent notamment l'obligation de se soumettre à la vérification et des objectifs de contrôle. La Commission a défini cinq objectifs généraux de contrôle touchant la production des billets, y compris la manière dont ceux-ci sont entreposés et les pratiques internes sur les lieux de production[9]. Les fabricants doivent dorénavant prouver par une évaluation indépendante qu'ils satisfont aux objectifs de contrôle de la Commission.

Recommandation du Comité

Par conséquent, le Comité recommande :

> **4. Que la Commission fasse savoir au Comité permanent des comptes publics si, oui ou non, les fabricants de billets à fenêtres ont satisfait aux exigences de vérification et de contrôle interne.**
>
> **Le Comité demande qu'une réponse écrite à cette recommandation soit transmise à son greffier du Comité dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.**

6. INSPECTIONS ET MESURES DE MISE EN APPLICATION VISANT LES JEUX DE BIENFAISANCE

La Commission n'avait pas de politique officielle pour la gestion des activités d'inspection visant les jeux de bienfaisance. C'est-à-dire que les agents de la Police provinciale de l'Ontario et les inspecteurs des permis d'alcool n'avaient pas de lignes

directrices claires sur les objectifs, paramètres et procédures d'inspection. Le vérificateur a relevé un certain nombre de domaines à améliorer, par exemple :

- Les inspecteurs des permis d'alcool inspectaient selon leur bon vouloir les fabricants de billets à fenêtres et avaient un quota de seulement deux inspections. La Commission avait omis d'établir avec la Police provinciale une procédure uniforme d'inspection des bingos.
- Parmi les vendeurs de billets soumis à une inspection en 2004-2005, le taux de non-conformité était d'environ 60 %. Les infractions les plus courantes étaient l'omission de tenir des registres financiers, l'omission de défigurer les billets gagnants pour éviter qu'ils ne soient réutilisés et la vente de billets non prévus par la licence détenue.
- Les inspections d'exploitants de salles de bingo et de vendeurs de billets à fenêtres n'incluaient pas les registres comptables, pourtant essentiels pour confirmer la comptabilisation de toutes les ventes et de tous les stocks de billets ainsi que pour vérifier que les commissions prélevées par les vendeurs n'excédaient pas les maximums permis.
- Aucun programme d'inspection ou de vérification n'a été établi pour les deux imprimeurs de feuilles de bingo et de billets à fenêtres ni pour les vendeurs de billets à fenêtres.

Par leurs activités de délivrance de licences, les municipalités jouent un rôle déterminant dans la surveillance des organismes de bienfaisance. Cependant, la Commission a omis de communiquer aux municipalités les résultats de ses inspections. Cette information pourrait pourtant les aider dans leurs futures décisions en matière de délivrance de licences ainsi que dans la surveillance du matériel de jeu et des fournisseurs de services afférents.

Réponse du ministère et mise à jour

La Commission a formulé une stratégie d'inspection fondée sur les risques. Cette stratégie sera mise en œuvre par étape à partir d'avril 2006. La Commission a aussi entrepris de remédier au problème du partage d'information avec les municipalités; des consultations sont menées à cette fin dans le cadre de son projet de Modernisation des jeux de bienfaisance.

La Commission a passé en revue l'organisation de ses fonctions d'inspection et de mise en application de la loi à l'hiver 2004-2005 et adopté une nouvelle structure organisationnelle en juin 2005 pour combler les lacunes relatives à son mandat.

La Commission entend continuer à peaufiner sa stratégie d'application et d'inspection fondée sur les risques, pas seulement pour les jeux de bienfaisance, mais aussi pour les permis d'alcool et les jeux de nature commerciale. La mise en œuvre de la nouvelle structure organisationnelle et l'élaboration de la stratégie prennent en considération les recommandations du vérificateur général.

Audiences du Comité

La Commission a investigué 25 plaintes de mésusage des recettes de loteries entre 2004 et avril 2006. La plupart des enquêtes liées aux jeux de bienfaisance ont pour motif le mésusage ou le détournement de fonds. Les municipalités enquêtent généralement elles-mêmes en cas d'incident, en particulier les plus grandes. Cependant, des petites municipalités demandent à l'occasion à la Commission d'intervenir et de les aider, en particulier devant la possibilité d'un acte criminel[10].

À la Commission, la délivrance des licences de loterie est la responsabilité de six agents et d'un gestionnaire. Les inspections et les enquêtes sont une fonction commune du secteur des alcools et du secteur des jeux de bienfaisance. Bon nombre des inspecteurs des alcools s'occupent de la mise en application — de 10 à 14 fonctionnaires s'occupent d'application, six de la délivrance des licences[11].

La Commission considère d'abord les risques dans leur ensemble, puis en fonction de chacun de ses secteurs d'activité. Il n'y a pas de question de sécurité publique liée aux jeux de bienfaisance. Quand un inspecteur visite une municipalité, la sécurité publique dans les bars est sa première préoccupation, et il inspecte donc ceux-ci avant les vendeurs de billets à fenêtres. Les ressources sont affectées en fonction des risques globaux, et la sécurité publique vient en tête des priorités. On inspecte les activités de jeu de bienfaisance quand c'est possible[12].

La Commission tente de trouver un juste équilibre entre la responsabilité, le besoin de supervision et les besoins opérationnels des organismes de bienfaisance. Certains de ces derniers, parce qu'ils rendent des comptes en vertu de la *Loi sur la comptabilité des oeuvres de bienfaisance* ou de la *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada, peuvent être dégagés de l'obligation de soumettre des documents détaillés[13]. La Commission envisage par ailleurs la possibilité de simplifier les formalités et d'exiger uniquement un rapport de conformité quand un organisme de bienfaisance recueille moins de 10 000 $ par année; en effet, le risque global est dans ce cas plus faible. La Commission pourrait de cette façon concentrer son attention sur les organismes qui recueillent 100 000 $ ou plus. Elle discute actuellement de la question avec les organismes et les municipalités[14].

Recommandation du Comité

Le Comité a conclu que l'établissement d'une stratégie d'inspection fondée sur les risques devrait être une priorité de la Commission, dans le but de garantir l'intégrité de l'industrie des jeux de bienfaisance.

Par conséquent, le Comité recommande :

> **5. Que la Commission adopte une stratégie d'inspection fondée sur les risques dans un délai de six mois et soumette au Comité permanent des comptes publics un rapport d'étape sur la mise en œuvre de cette stratégie.**

Le Comité demande qu'une réponse écrite à cette recommandation soit transmise à son greffier dans les six mois suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

7. PROJET LIÉ AUX TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

La Commission a conclu que les deux systèmes informatiques qu'elle utilise actuellement aux fins d'inscription et de délivrance des licences devaient être remplacés. Elle projette depuis 2003 l'intégration de ces systèmes. En janvier 2005, elle a entrepris un projet visant le remplacement du système de délivrance des licences pour les loteries.

Le projet n'a pas fait l'objet d'une analyse de rentabilisation conforme aux lignes directrices du Conseil de gestion. Manquaient dans la documentation produite :

- le total des coûts ponctuels du projet et ses coûts continus;
- une évaluation des risques, notamment la possibilité d'interruption ou de ralentissement des services au public et le risque de dépassement des coûts;
- les avantages quantifiables du projet, tant ceux de nature monétaire que ceux de nature non monétaire.

À cela il faut ajouter plusieurs problèmes relatifs à la gestion courante du projet. D'après les rapports hebdomadaires, la portée, les coûts, le calendrier et les changements suivaient les projections établies. Cependant, les rapports ne précisaient pas les échéances ou les coûts individuels des différentes phases de la mise en œuvre. Contrairement aux lignes directrices, la Commission n'a pas affecté un vérificateur interne au projet. Le recours à une firme d'experts-conseils pour le projet enfreignait de surcroît les politiques et pratiques du gouvernement, de même que la directive du Conseil de gestion sur l'approvisionnement en services d'expert-conseils. Le vérificateur a fait les observations suivantes :

- La firme d'experts-conseils a été choisie en vertu d'une entente de fournisseur attitré signée par la Commission en octobre 2003. Un seul contrat a été signé, pour un montant fixe de 60 000 $. Toutefois, la somme reçue en bout de ligne par l'expert-conseil s'élevait à 286 000 $.
- Le travail n'était pas encore terminé quand la firme a soumis sa facture finale. Il semble que la Commission l'ait payée avant que les principaux produits livrables ne lui soient tous livrés, ce qui est contraire aux pratiques de paiement énoncées dans la directive susmentionnée.
- Les factures de la firme ne précisaient pas le nom et le tarif horaire des employés affectés au travail, ni le détail des tâches accomplies durant les heures travaillées. Ses taux n'étaient pas conforme à ceux stipulés dans l'entente en date d'octobre 2003. Par exemple, un tarif de 440 $ l'heure a été facturé pour un employé, alors que le taux approuvé selon l'entente était de 375 $, ce qui représente un trop-payé de 3 120 $.

Réponse du ministère et mise à jour

La haute direction a décidé de remplacer le système de délivrance des licences de loterie après deux années d'étude et de réflexion. Quand a débuté le projet, les ressources internes de vérification, limitées, étaient monopolisées par des projets qui, de l'avis de la Commission, présentaient un risque plus élevé. La haute direction, quoique satisfaite de la qualité et de l'exhaustivité des documents et analyses qui lui ont été fournis pour l'aider à parvenir à une décision, reconnaît que les directives du Conseil de gestion n'ont pas été suivies et qu'il y aurait lieu de renforcer les mécanismes de contrôle des services-conseils.

La haute direction s'engage à faire appel aux vérificateurs internes en temps opportun ainsi qu'à veiller à ce que, à l'avenir, la procédure utilisée soit conforme aux directives du Conseil de gestion concernant les projets liés aux technologies de l'information et l'utilisation d'experts-conseils.

Audiences du Comité

La Commission a réitéré avoir établi avec la fonction de vérification interne du ministère des paramètres qui garantiront à l'avenir le respect des directives gouvernementales[15].

La Commission a expliqué qu'elle possédait trois systèmes patrimoniaux : un pour les permis d'alcool, un pour l'inscription aux fins des jeux et un autre pour la délivrance des licences de loterie. Les trois, a-t-elle souligné, ont une infrastructure relativement vieille, ne permettant pas l'intégration. La base de données du système des loteries est en partie corrompue et impossible à réparer. La Commission a donc décidé qu'il lui fallait immédiatement investir dans un système intégré, capable de répondre aux besoins des trois secteurs d'activité[16].

La firme d'experts-conseils a reçu pour mandat de développer un système assez souple, conforme aux normes gouvernementales, auquel on pourrait par la suite ajouter des modules pour les jeux et les permis d'alcool[17].

La Commission a expliqué que, bien qu'elle ait de fait payé plus que le tarif stipulé dans l'entente (440 $ au lieu de 375 $), le total réel des heures surpassait ce que la firme a facturé pour le projet. L'effort de la firme se chiffrait à 292 000 $, parce qu'elle a utilisé plus de personnel de niveau supérieur et moins de personnel subalterne, moins rémunéré. Le montant facturé à la Commission était de 286 000 $, et cette dernière estime donc en avoir eu pour son argent[18].

En juillet 2005, le ministère des Services gouvernementaux a publié un rapport sur les grands projets en technologies de l'information. Les 16 recommandations du rapport doivent être mises en œuvre en 2006. Ces recommandations incluent une meilleure planification initiale, un meilleur « portillonnage » durant les projets (c'est-à-dire la division judicieuse des projets en étapes successives, représentant chacune une occasion de faire le point et d'évaluer les progrès accomplis) et la création de bulletins de notes pour évaluer l'optimisation des ressources d'un bout à l'autre des projets plutôt qu'à leur conclusion seulement, ce qui permettra au besoin d'en rajuster la gestion[19]. Le comité de vérification du

ministère a été mis au courant des projets en cours touchant aux technologies de l'information, et l'équipe de vérification interne y participe[20].

Recommandation du Comité

Par conséquent, le Comité recommande :

6. Que la Commission soumette au Comité permanent des comptes publics un rapport sur le remplacement de ses vieux systèmes d'information par un système pleinement intégré. Le Comité aura besoin des renseignements suivants à ce sujet :

- **l'analyse de rentabilisation du projet de remplacement, y compris la projection des coûts totaux et le calendrier complet du projet;**
- **l'état d'avancement du projet;**
- **une confirmation de la conformité aux directives et lignes directrices du Conseil de gestion.**

Le Comité demande qu'une réponse écrite à cette recommandation soit transmise au greffier du Comité dans les 30 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

NOTES

[1] Assemblée législative de l'Ontario, *Journal des débats*, Hansard, Comité permanent des comptes publics, 38e législature, 2e session, 13 avril 2006, P-109.
[2] *Ibid.*, P-108.
[3] *Ibid.*, P-116.
[4] *Ibid.*, P-116.
[5] *Ibid.*, P-112.
[6] *Ibid.*
[7] *Ibid.*
[8] *Ibid.*, P-117.
[9] *Ibid.*, P-124.
[10] *Ibid.*, P-119.
[11] *Ibid.*, P-115.
[12] *Ibid.*, P-118.
[13] *Ibid.*, P-119.
[14] *Ibid.*
[15] *Ibid.*, P-109.
[16] *Ibid.*, P-121.
[17] *Ibid.*
[18] *Ibid.*
[19] *Ibid.*, P-122.
[20] *Ibid.*